ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA • LUBLIN
POLSKA • ПОЛЬША • POLAND
VOL. XXIII, 10 SECTIO G 1976

Instytut Ekonomiki Produkcji UMCS
Zakład Finansów i Rachunkowości

Alicja POMORSKA

Z problematyki funkcji socjalistycznego podatku rolniczego

Из проблематики функций социалистического сельскохозяйственного налога

Some Problems of the Function of Socialist Agricultural Tax

Socjalistyczny system podatkowy w odróżnieniu od kapitalistycznego, kształtowanego wciąż jeszcze pod przemożnym wpływem wąsko pojętych celów fiskalnych [1], ma do spełnienia dwie zasadnicze funkcje: regulacyjną, wyznaczającą określony udział w dochodzie narodowym poszczególnych sektorów gospodarczych, grup społecznych bądź poszczególnych członków społeczeństwa oraz stymulacyjną, polegającą najogólniej na pobudzaniu lub ograniczaniu określonych zjawisk i procesów gospodarczych i społecznych.

Szczególnie doniosłe znaczenie w gospodarce socjalistycznej posiada problem właściwego, regulacyjnego i stymulacyjnego wykorzystania systemu podatkowego wsi. Waga tego zagadnienia jest zupełnie wyjątkowa w sytuacji polskiego rolnictwa, w którym w odróżnieniu od rolnictwa pozostałych państw naszego obozu dominującą pozycję zajmuje chłopska gospodarka indywidualna.

W warunkach przewagi na wsi indywidualnych gospodarstw rolnych chodzi bowiem nie tylko o odpowiednie ukształtowanie globalnych roz-

---

[1] Mimo wyraźnie obserwowanego zwłaszcza po drugiej wojnie światowej wzrostu ingerencji finansowej państw kapitalistycznych w sferę stosunków gospodarczych i społecznych stymulacyjne (interwencyjne) cele podatków uwzględnia się tam tylko w granicach, na jakie zezwalają: ogólna sytuacja polityczna i społeczna kraju, jego potrzeby finansowe oraz możliwość zastąpienia podatków innymi źródłami dochodów publicznych. Warto jednak podkreślić, iż w miarę, jak umacniać się będzie obecnie stadium kaptalizmu — kapitalizm państwowo-monopolistyczny — coraz silniej rozwijać się będą funkcje gospodarcze państwa oraz stałe, coraz liczniejsze formy jego ingerencji realizowanej za pośrednictwem instrumentów natury finansowej, a więc i podatkowej. Co do tego, iż taka będzie właśnie ogólna tendencja rozwoju kapitalistycznego systemu podatkowego nie ma dziś nikt chyba żadnych wątpliwości. Szerzej na temat funkcji kapitalistycznego systemu podatkowego zob. Z. Fedorowicz: *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1968, s. 52 i 53

miarów dochodu rolniczego i jego udziału w całości dochodu narodowego, lecz także o wyznaczenie właściwych proporcji między dochodami różnych grup ludności rolniczej i poszczególnych grup gospodarstw. Podstawowymi narzędziami regulowania dochodów wsi są: z jednej strony — system cen płodów rolnych, z drugiej — system obciążeń finansowych. Między tymi oboma instrumentami następuje dalszy, niejako już „wewnętrzny" podział zadań regulacyjnych, a mianowicie: system cen, mający charakter uniwersalny obarcza się funkcją ogólnego wyznacznika dochodów wsi jako całości, natomiast system obciążeń finansowych wykorzystuje się jako narzędzie bardziej szczegółowej regulacji, kształtujące wielkość dochodów poszczególnych grup gospodarstw.

Zdecydowanie indywidualny charakter naszej gospodarki rolnej sprawia jednocześnie, że stanowi ona podstawową dziedzinę życia gospodarczego, w której ramach mogą i powinny znaleźć szerokie zastosowanie różnorakie bodźce natury finansowej, w tym i podatkowej, oddziałujące zarówno na procesy produkcyjne, jak i społeczne naszego rolnictwa. W literaturze socjalistycznej, mimo iż panuje na ogół dość powszechne przekonanie i zgodność poglądów co do samej potrzeby realizacji przez podatek rolniczy zadań stymulacyjnych, wielce kontrowersyjne pozostaje zagadnienie pożądanego zakresu jego bodźcowego wykorzystania. U podłoża tej kontrowersji leży fakt obarczania socjalistycznego podatku rolniczego równoczesną realizacją funkcji regulacyjnej i stymulacyjnej. W zależności od przyjęcia węższej czy szerszej interpretacji pojęcia funkcji regulacyjnej podatku poszczególni autorzy bądź wskazują na sprzeczność obu tych funkcji, a w konsekwencji, stojąc na stanowisku priorytetu zadań regulacyjnych podatku, postulują bardzo wąskie stymulacyjne jego wykorzystanie [2], bądź też, wskazując na wzajemne powiązanie i uzupełnianie się obu tych funkcji, podkreślają szerokie możliwości bodźcowego oddziaływania podatku [3]. Wbrew podnoszonej w doktrynie sprzeczności między funkcją stymulacyjną a regulacyjną podatku uważamy, iż obie te funkcje ściśle się ze sobą wiążą, ponieważ zasada stymulacji gospodarczej, streszczająca się najogólniej w postulacie pobudzania rolników do dodatkowego wysiłku i doskonalenia swych umiejętności w procesie produkcyjnym, stanowi jedną z generalnych zasad, według których winna następować regulacja dochodów rolniczych (w tym również realizowana za po-

---

[2] Pogląd taki w polskiej literaturze finansowej reprezentuje H. Reniger: *Problem podstawy wymiaru w socjalistycznym podatku rolniczym okresu przejściowego*, Toruń 1963.

[3] Szerokie wykorzystanie stymulacyjne podatku rolniczego postulują m. in. Z. Kozłowski: *Niektóre zagadnienia podatku gruntowego w świetle badań ekonomiki indywidualnych gospodarstw chłopskich*, „Finanse", 1955, nr 4 oraz N. Gajl: *Rozwój konstrukcji podatku gruntowego*, „Państwo i Prawo" 1956, nr 12.

średnictwem systemu opodatkowania wsi). Rzeczywista sprzeczność tkwi między czysto fiskalnym a ekonomicznym podejściem do problemu regulacji dochodów wsi, między fiskalnymi a ekonomicznymi zadaniami socjalistycznego podatku rolniczego.

Danie prymatu fiskalnym bądź stymulacyjnym zadaniom podatku rolniczego nie może być w żadnym przypadku sprawą czystych spekulacji teoretycznych, lecz winno wynikać z aktualnego układu stosunków politycznych i społeczno-gospodarczych danego państwa oraz jego potrzeb rozwojowych. Tę zależność charakteru podatku od ogólnej sytuacji politycznej i gospodarczej kraju w kapitalny sposób ilustrują wieloletnie doświadczenia uzyskane z praktyki funkcjonowania socjalistycznego podatku rolniczego; wskazują one wyraźnie na wielce charakterystyczną ewolucję funkcji podatku rolniczego od czysto fiskalnych poprzez klasowe do szeroko pojętych zadań natury stymulacyjnej. Taka droga rozwoju koncepcji podatku jest zupełnie zrozumiała na tle głębokich przemian, jakie zachodziły w życiu politycznym i gospodarczym państw socjalistycznych, a zwłaszcza następujących zmian w strukturze ich rolnictwa, jak też odmiennych zadań stawianych gospodarce rolnej na kolejnych etapach jej powojennego rozwoju.

W pierwszym okresie budowania nowego ustroju socjalistycznego, który w warunkach radzieckich przypadał na okres tzw. komunizmu wojennego, a w pozostałych europejskich państwach socjalistycznych na lata 1945—1948 wysunięto wszędzie przed podatkiem rolniczym jako pierwszoplanowe zadania fiskalne. W tym pierwszym okresie budowy zrębów nowej państwowości, w warunkach silnej jeszcze opozycji politycznej i wyjątkowo niepomyślnej koniunktury gospodarczej najważniejszym celem, jaki należało zrealizować na wsi, było zlikwidowanie gospodarstw typu obszarniczego. Niebezpieczeństwo opozycji, jakie groziło nowej władzy ze strony wielkich właścicieli ziemskich oraz ogromne zniszczenia wojenne rolnictwa, a także powszechnie odczuwany głód ziemi zadecydowały o zastosowaniu we wszystkich państwach socjalistycznych bardzo radykalnej metody likwidacji gospodarstw obszarniczych w drodze reformy rolnej. Tego celu i w tak szybkim czasie nie można było zrealizować „bardziej subtelnym" w stosowanych metodach oddziaływaniem podatkowym, które przynosi efekty z reguły dopiero po dłuższym okresie jego stosowania. Charakter zamierzonego celu oraz czas jego realizacji wyznaczyły rodzaj środka postępowania administracji państwowej. Jest zresztą znaną prawidłowością, iż w sytuacji braku stabilizacji politycznej i gospodarczej państwa występuje znaczna przewaga metod administracyjnego oddziaływania nad środkami ekonomicznej, pośredniej stymulacji.

Nie bez znaczenia dla braku szerszego pozafiskalnego wykorzystywania w tym okresie podatku rolniczego była niewątpliwie i ta okoliczność,

iż nowo utworzone po drugiej wojnie światowej państwa socjalistyczne przejęły niejako w spadku po okresie przedwojennym charakterystyczny dla gospodarki kapitalistycznej bardzo rozbudowany system obciążenia wsi z wieloma różnymi podatkami i opłatami. Stąd też główny wysiłek ustawodawcy zmierzał w kierunku generalnej unifikacji i przebudowy istniejącego systemu opodatkowania, a sprawa ewentualnego uczynienia z podatku rolniczego skutecznego narzędzia stymulacji określonych procesów gospodarczych i społecznych musiała zejść na plan dalszy.

Stopniowe umacnianie się państw socjalistycznych, postępująca wyraźnie ich stabilizacja polityczna i gospodarcza, będące wynikiem przeprowadzonej nacjonalizacji podstawowych gałęzi gospodarki narodowej oraz reformy rolnej, a także przejście do okresu industrializacji i przyspieszonej kolektywizacji rolnictwa postawiły przed systemami podatkowymi tych państw nowe jakościowo zadania. U podłoża przeprowadzonych w latach 1948—1952 generalnych reform podatkowych leżały nakreślone przez ówczesne programy partyjne zadania ostrej walki klasowej.[4] Również przed podatkiem rolniczym tego okresu postawiono wszędzie zadania przebudowy stosunków własnościowych na wsi, drogą stopniowego ograniczania i wypierania z obrotu gospodarczego elementów kapitalistycznych, przeciwdziałania procesowi przerastania gospodarstw drobnotowarowych w kapitalistyczne oraz zapewnienia skutecznej ochrony gospodarce drobnotowarowej, a także wyjątkowych preferencji tworzącym się pierwszym uspołecznionym formom gospodarki rolnej. Ten wybitnie klasowy charakter podatku rolniczego utrzymywał się we wszystkich państwach socjalistycznych aż do drugiej połowy lat pięćdziesiątych.

Wiele charakterystycznych przykładów klasowego wykorzystania podatku rolniczego dostarcza zwłaszcza bogata praktyka podatkowa Związku Radzieckiego. W okresie rewolucji 1917 r. jak też wojny domowej wysokie kontrybucje i podatki (w pieniądzu i naturze) nakładane na obszarników i burżuazję odegrały ogromną rolę jako jedno z narzędzi podważenia podstaw ekonomicznych ich egzystencji. Również w okresie NEP-u podatki służyły ograniczaniu akumulacji kapitalistycznej i hamowaniu procesów przerastania gospodarstw drobnotowarowych w kapitalistyczne. Polityczno-ekonomiczne znaczenie podatków, w ich liczbie i podatku rolniczego, jeszcze bardziej wzrosło w okresie industrializacji krajów socjalistycznych i kolektywizacji ich rolnictwa. Wprowadzona w Związku Radzieckim w r. 1924 dochodowa konstrukcja podatku gruntowego [5], wykorzystywana

[4] Zasadnicza przebudowa systemów podatkowych Polski i Czechosłowacji miała miejsce w r. 1948, na Węgrzech, w Bułgarii i Rumunii — w latach 1950—1952. Zob. szerzej na ten temat: D. Butakow, W. Boczkowa, J. Szewel: *Finansy stran narodnoj diemokratii*, Moskwa 1959, s. 90 i n.

[5] Diekriet CIK i SNK o uviedienii v diejstvije położenija o jedinom sielskochoziajstwiennom nałogie (SU/58/570/1924).

była przede wszystkim jako narzędzie realizacji ostrej polityki klasowej, dyskryminującej gospodarstwa kapitalistyczne, a jednocześnie popierającej gospodarstwa mało- i średniorolne oraz wyraźnie preferującej nowo powstające uspołecznione formy gospodarki rolnej. Co więcej — w kolejno następujących po sobie 5-latkach, aż do r. 1953 coraz wyraźniej konstrukcja radzieckiego podatku gruntowego nasycana była elementami dochodowymi.[6] Na tym miejscu warto podkreślić, iż przez długi czas w Związku Radzieckim przeważała opinia, iż dochodowa konstrukcja podatku gruntowego stanowi w warunkach socjalistycznych najlepszą formę opodatkowania wsi. Zastosowane w radzieckim podatku gruntowym lat 1924—1953, takie elementy dochodowe, jak: objęcie opodatkowaniem również dochodów nierolniczych, głębokie zróżnicowanie norm dochodowości i szerokie możliwości indywidualnej ich korekty, prowadzące w niektórych przypadkach aż do indywidualnego wymiaru podatku, a także ostra progresja podporządkowane były realizacji głównego zadania polityki rolnej tego okresu, tj. likwidacji kułactwa.

Realizacja założeń klasowej polityki rolnej tak charakterystyczna dla praktyki podatkowej państw socjalistycznych lat pięćdziesiątych dała niektórym autorom dodatkowy argument do wysunięcia tezy o bezpośredniej sprzeczności między funkcją regulacyjną a stymulacyjną socjalistycznego podatku rolniczego. Zdaniem tychże autorów nie do pogodzenia w ramach jednej konstrukcji podatku są: wymóg silniejszego drenażu podatkowego sektora kapitalistycznego, realizujący zadania regulacyjne podatku (które m. in. polegają na stopniowym ograniczaniu i wypieraniu tegoż sektora) z preferencjami podatkowymi, jakie niesie ze sobą zawsze funkcja stymulacyjna, a które to preferencje muszą siłą rzeczy objąć również sektor kapitalistyczny, czyli w konsekwencji znacznie zneutralizować zastosowany wobec niego ostry system obciążenia.[7]

Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem, jako że problem ograniczania elementów kapitalistycznych nie ma większego związku z zagadnieniem stymulacji podatkowej, sprowadzającej się w istocie rzeczy do odpowiedniego ukształtowania stosunku dochodu podlegającego opodatkowaniu do dochodu faktycznie uzyskiwanego przez podatnika. Co więcej — naszym zdaniem — oba te cele, a więc ograniczanie sektora kapitalistycznego oraz pobudzanie rolników do wzrostu produkcji z całą pewnością i dużym powodzeniem można pogodzić w ramach nawet jednej konstrukcji podatku. Elementy kapitalistyczne można bardzo skutecznie ograniczyć poprzez zastosowanie wobec nich ostrej skali progresywnej, z dodatko-

[6] Taki wniosek z ewolucji charakteru podatku gruntowego w ZSRR formułuje M. Weralski: *Rozwój podatku gruntowego w ZSRR*, „Finanse" 1963, nr 3, 1. 93—108.

[7] Zob. Reniger: *op. cit.*, s. 281 i n.

wym pozbawieniem ich możliwości korzystania z jakichkolwiek ulg i zwolnień, a jednocześnie — osiągnięciu zamierzonej stymulacji wzrostu produkcji rolnej służyć może przyjęcie za podstawę wymiaru we wszystkich grupach obszarowych gospodarstw przychodu normatywnego. Wydaje się ponadto, iż w każdym przypadku, niezależnie od tego, czy za priorytetowe w danym okresie uzna się zadania ostrej walki klasowej, czy też szeroko pojętą stymulację gospodarczą, nie należy — naszym zdaniem — zupełnie rezygnować z zastosowania bodźców stymulujących również wobec najwyższych grup obszarowych gospodarstw.

Przy końcu lat pięćdziesiątych, a zwłaszcza w latach sześćdziesiątych następuje całkowite odejście socjalistycznej doktryny i praktyki podatkowej od koncepcji klasowej polityki rolnej, a w konsekwencji również podatek rolniczy zaczyna tracić dotychczasowy charakter drastycznego środka likwidacji określonych klas społecznych i podważenia ekonomicznych podstaw ich egzystencji, „a cel fiskalny i oddziaływanie na rozwój pożądanej działalności jednostek prywatnych odzyskują swoje znaczenie".[8]

Generalne odejście praktyki radzieckiej od koncepcji klasowej polityki rolnej, jak też — a może nawet przede wszystkim — konieczność zapewnienia maksymalnego wzrostu produkcji rolnej i stworzenia dlań najbardziej sprzyjających warunków zadecydowały o porzuceniu, jako nieprzydatnej, dochodowej konstrukcji podatku gruntowego i przejściu do uproszczonych z natury rzeczy zasad opodatkowania przychodowego. Obowiązująca dotychczas w Związku Radzieckim konstrukcja podatku gruntowego o wyraźnej przewadze elementów dochodowych, zmierzająca nawet do zindywidualizowania jego wymiaru została w r. 1953 uznana w aktualnej sytuacji za niesłuszną.[9] Wprowadzony w r. 1953 podatek gruntowy posiada charakter wybitnie przychodowy i obciąża wyłącznie gospodarstwa indywidualne i przyzagrodowe kołchoźników.[10] Natomiast — rzecz interesująca — stosowany wobec kołchozów podatek dochodowy coraz bardziej nabierał cech dochodowych i w tym właśnie kierunku zmierzały kolejne reformy przeprowadzane w jego konstrukcji w latach 1957—1959.[11] Ten diametralnie odmienny charakter obu po-

---

[8] Zob. J. Lubowicki: *Polityka podatkowa w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1962, z. 26, s. 34.

[9] Zob. przemówienie ministra finansów ZSRR, Zwieriewa, wygłoszone w związku z wprowadzeniem w r. 1953 nowego systemu opodatkowania wsi, „Prawda" z 6 VII 1953.

[10] *Zakon o sielskochoziajstwiennom nałogie, priniat Wierchownym Sowietom SSSR ot 8 VIII 1953*, Moskwa 1953.

[11] *Ukaz Priezidiuma Wierchownogo Sowieta SSSR o podchodnom nałogie s kołchozom*, „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta SSSR" 1957, nr 19/495 oraz *Ukaz Priezidiuma Wierchownogo Sowieta SSSR ob izmienie poriadka isczislenija podchodnogo nałoga s kołchozow*, „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta SSSR" 1959, nr 1/1.

datków wynika z istotnych różnic w zakresie celów, jakie stawia się do realizacji przed tymi dwoma sektorami gospodarczymi. Stworzone aktualnie warunki ekonomiczne działalności kołchozów, jak też konieczność powiększania przez nie własnych funduszów niepodzielnych czynią zbędnym oddziaływanie za pośrednictwem podatku na intensyfikację ich produkcji i wewnętrzny podział wypracowanego przez nie dochodu. Jedynym elementem przychodowym zastosowanym w aktualnej konstrukcji podatku dochodowego od kołchozów, stanowiącym ustępstwo na rzecz popierania wzrostu ich produkcji rolnej jest zachowanie stawek proporcjonalnych. Nie bez znaczenia dla tak zróżnicowanego systemu opodatkowania gospodarki indywidualnej i uspołecznionej w ZSRR są też istniejące w obrębie obu tych form własności techniczne możliwości ujawnienia rzeczywistego dochodu gospodarstwa.

Podobnie u podłoża zastosowanej w Czechosłowacji w latach sześćdziesiątych dwustopniowej konstrukcji podatku rolniczego składającego się z: podatku z gruntów oraz z podatku od dochodów leżały wyraźnie zadania stymulacyjne.[12] Stworzone w czechosłowackim systemie obciążenia wsi bodźce podatkowe zmierzały z jednej strony do rozszerzania i coraz intensywniejszego zagospodarowywania istniejącego areału gruntów (funkcją tą obarczono podatek z gruntów), z drugiej — do wpływania na prawidłowy wybór decyzji co do podziału i przeznaczenia wypracowanego dochodu wewnątrz uspołecznionego gospodarstwa rolnego (realizacja tego zadania należała do podatku od dochodów).

Również polski ustawodawca, wprowadzając w r. 1971 [13] nową, dwuczłonową konstrukcję podatku gruntowego, wyraźnie wyeksponował zadania stymulacyjne podatku, zwłaszcza w zakresie zwiększenia tempa wzrostu produkcji rolnej. Realizacji tego głównego celu służy rozbudowany system różnego rodzaju preferencji podatkowych, zachęcających rolników do intensywnego wykorzystania posiadanego areału, jak też zagospodarowywania gruntów PFZ oraz gruntów gospodarstw ekonomicznie zaniedbanych.

To stopniowe, lecz konsekwentnie pogłębiające się na przestrzeni ostatnich 15 lat, nasycanie konstrukcji socjalistycznego podatku rolniczego elementami stymulującymi stanowi charakterystyczny trend ewolucyjny tego podatku. Ta wyraźna preferencja celów ekonomicznych socjalistycznego podatku rolniczego czyni jednocześnie przestarzałymi tezy eksponujące polityczny aspekt regulacyjnej funkcji podatku. U podstaw tego swego rodzaju eksponowania potrzeby prowadzenia na wsi klasowej

---

[12] Zakon ze dne 14 prosince 1966 o zemědělske dańi, Sb. č. 47, 1966.

[13] Ustawa z 26 X 1971 r. o podatku gruntowym (Dz. U. nr 27, poz. 254) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 XI 1971 r. w sprawie podatku gruntowego (Dz. U. nr 31, poz. 282).

polityki podatkowej leżały: zarówno przecenianie ekonomicznej siły sektora kapitalistycznego w rolnictwie, jak też — zbyt optymistyczne — naszym zdaniem — prognozy autorów co do czasu trwania tzw. okresu przejściowego (od kapitalizmu do socjalizmu) na wsi. Właśnie kapitalny przykład załamania się tej tezy stanowi wieś polska, znajdująca się przecież ciągle jeszcze po 30 latach socjalistycznej państwowości w tym okresie przejściowym, ale której struktura społeczno-gospodarcza uległa tak istotnym przekształceniom, iż założenia tego rodzaju polityki państwa straciły tu całkowicie swą aktualność.

Przestarzałość głównego argumentu przemawiającego za preferowaniem w polityce podatkowej wobec wsi zabarwionych klasowo zadań regulacyjnych oznacza jedynie, iż straciły one obecnie swą dawną wagę polityczną. Nie oznacza to bynajmniej negowania przez nas w ogóle potrzeby odpowiedniego regulowania dochodów wsi — ale obecnie chodzi o takie regulowanie dochodów, które z jednej strony niwelować będzie wpływ renty na dochodowość gospodarstwa, z drugiej — pobudzać rolników do wzrostu produkcji rolnej. Zwłaszcza konieczność wyrównywania nie uzasadnionych różnic w dochodowości poszczególnych gospodarstw, wynikających z różnych obiektywnych warunków naturalno-produkcyjnych, w jakich one działają wymaga bezwzględnego wykorzystania dla realizacji tegoż celu systemu opodatkowania wsi. Tego zadania nie jest w stanie właściwie zrealizować system cen płodów rolnych, z natury swej jednolitych dla wszystkich producentów rolnych, a więc pozbawiony możliwości elastycznego podejścia do wielce zindywidualizowanej sytuacji ekonomicznej poszczególnych gospodarstw.

Wieńczący dotychczasową ewolucję funkcji podatku rolniczego wyraźny pryzmat jego zadań stymulacyjnych jest wynikiem potrzeb współczesnego społeczeństwa socjalistycznego. Truizmem jest twierdzenie, iż polityka podatkowa nie realizuje jakichś celów samoistnych, wprost przeciwnie, pełniąc służebną rolę wobec nakreślonej polityki gospodarczej i społecznej państwa w każdym okresie realizuje jej aktualne założenia. A pierwszoplanowym zadaniem polityki rolnej państw socjalistycznych ostatniego okresu jest znaczny wzrost rozmiarów produkcji rolnej, który winien zaspokoić wciąż rosnące potrzeby konsumpcyjne ludności, jak też zapotrzebowania surowcowe dynamicznie rozwijających się wielu gałęzi przemysłu rolno-spożywczego, produkującego na rynek krajowy i w coraz szerszym zakresie na rynek zagraniczny.

W całym kompleksowym programie zmierzającym do realizacji tego kluczowego zadania niemałą rolę przypisuje się systemowi opodatkowania wsi, a w konsekwencji na dalszy zupełnie plan musi zejść jego wydajność fiskalna. „Dziś jest rzeczą jasną, iż podstawowym kryterium efektywności

systemu świadczeń nie może być stopień jego sprawności jako instrumentu fiskalnego, lecz jego wpływ na kształtowanie się nastawień i tendencji produkcyjnych gospodarstw, potwierdzony rozwojem rolnictwa i wzrostem jego produkcji." [14]

Warto na tym miejscu przypomnieć, iż indywidualna gospodarka rolna stanowi tę sferę gospodarki, w której, jak dotychczas, zasady racjonalnego postępowania ekonomicznego nie stanowią podstawy podejmowania przez rolników właściwych decyzji gospodarczych i wyboru najlepszych metod produkcyjnych. Stosowane aktualnie metody prowadzenia gospodarstw indywidualnych kształtowane są raczej pod wpływem długowiekowej tradycji gospodarowania, a nie pod wpływem przesłanek racjonalno-ekonomicznych. Fakt ten powoduje, iż stosowane wobec rolników bodźce muszą odznaczać się szczególnie dużą siłą oddziaływania, tj. muszą nieść ze sobą wymierne efekty natury finansowej, a to w celu przezwyciężenia jakże żywej jeszcze tradycji gospodarowania i tak charakterystycznej dla rolników niechęci do wprowadzania we własnych gospodarstwach jakichkolwiek technicznych zmian i innowacji.

Jeśli zatem podatek rolniczy ma stanowić skuteczne narzędzie stymulacji wzrostu produkcji rolnej, musi oprzeć się jedynie na przeciętnych szacunkowych wskaźnikach przychodowości (dochodowości) gospodarstwa; tylko bowiem wówczas będzie premiowany każdy ponadprzeciętny wysiłek rolnika, dający w efekcie ponadprzeciętny dochód, który nie będąc opodatkowanym stanowić będzie niejako „czysty zysk" rolnika. Oczywiście przyjęta w takim przypadku i zaakceptowana przez ustawodawcę rozbieżność między wysokością faktycznie osiągniętego przychodu (dochodu) a przychodem (dochodem) ustalonym w sposób szacunkowy może być różna; mniejsza w przypadku oparcia szacunku na tzw. normach analitycznych (nawiązujących do dochodu z jednostki obszarowej poszczególnych rodzajów upraw roślinnych i hodowli zwierząt), bądź też większa, gdy szacunek oprze się na tzw. normach syntetycznych, nawiązujących wyłącznie do dochodu z jednostki powierzchni bez uwzględnienia faktycznej struktury zasiewów i stanu pogłowia zwierząt w gospodarstwie.

Realizowana w polityce podatkowej wobec wsi zasada priorytetu aspektu produkcyjnego nad fiskalnym czyni jednocześnie całkowicie nieprzydatną dochodową koncepcję podatku rolniczego. „W dążeniu do maksymalnego wzrostu produkcji rolnej, co uznawane jest jako zadanie główne, nie można dopuścić, by rolnik przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych rozumował: jeśli lepiej uprawię grunt, urodzi mi się więcej,

[14] Zob. Z. Kozłowski: *Antynomie między regulacyjną a stymulacyjną funkcją podatku rolniczego*, „Ekonomista" 1966, nr 6, s. 132.

troskliwiej będę dbał o inwentarz i będę miał większy dochód — to wówczas trzeba będzie płacić większy podatek." [15]

Również nie do przyjęcia jest formułowana w latach sześćdziesiątych w polskiej literaturze finansowej koncepcja zastąpienia dotychczasowej przychodowo-dochodowej konstrukcji naszego podatku gruntowego tzw. podatkiem od obrotu, który potrącałoby się rolnikowi przy każdorazowej wypłacie należności za sprzedane przez niego produkty rolne.[16] Propozycja ta spotkała się z dość powszechną, ostrą krytyką tak ze strony teoretyków [17], jak i samych zainteresowanych, tj. rolników [18]. W doktrynie wysuwa się dwa główne argumenty przemawiające przeciwko wprowadzeniu takiej formy opodatkowania wsi, a mianowicie:

Po pierwsze — podatek od obrotu jako jedyny podatek od wsi uderzałby z całą siłą w gospodarstwa wysoce towarowe, które intensyfikują i unowocześniają swoją produkcję, a tym samym preferowałby gospodarstwa prymitywne, które całą swą produkcję przeznaczają na własne spożycie. Przerzucenie obciążenia podatkowego na gospodarstwa towarowe byłoby rozwiązaniem całkowicie nie uzasadnionym ekonomicznie, ponieważ hamowałoby rozwój produkcji towarowej gospodarstw bądź w najlepszym razie skłaniało rolników do sprzedaży całej swej nadwyżki produkcji na wolnym rynku, co mogłoby w sposób wybitnie niekorzystny odbić się na produkcji tych gałęzi przemysłu państwowego, które bazują na surowcach pochodzenia rolniczego.

Po drugie — technicznie możliwe byłoby opodatkowanie tylko obrotów osiągniętych ze sprzedaży płodów rolnych na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej; powodowałoby to znaczną fragmentaryczność obciążenia podatkowego.

Podkreślając szerokie wielokierunkowe możliwości stymulacyjnego

---

[15] Zob. J. Dusza: *Czy i co zmieniać w systemie opodatkowania gospodarki chłopskiej*, „Wieś Współczesna" 1969, nr 4, s. 62.

[16] Autorem tej koncepcji jest M. Jóźwiak: *Dalej z hektara czy od obrotu*, „Życie Gospodarcze" 1964, nr 40.

[17] Przeciwnikami wprowadzenia na wsi podatku od obrotu są: C. Farkowski: *O większą efektywność ulg w niedopuszczaniu do ekonomicznego osłabienia gospodarstw indywidualnych*, „Nowe Rolnictwo" 1968, nr 12, s. 2 i 3; S. Owsiak: *O potrzebie uelastycznienia instrumentów polityki finansowej w stosunku do indywidualnych gospodarstw rolnych*, „Finanse" 1973, nr 2, s. 29 i n.; K. Ratajczak: *Od obrotu czy dalej z hektara*, „Życie Gospodarcze" 1964 ,nr 50; P. Dziurzyński: *Dostosować przepisy do sytuacji gospodarstw rolnych*, „Życie Gospodarcze" 1964, nr 50 oraz J. Dusza: *Czy i co zmieniać w systemie opodatkowania gospodarki chłopskiej*, „Wieś Współczesna" 1969, nr 4, s. 64.

[18] W licznych listach, jakie przesłali rolnicy w r. 1966 do redakcji „Gromada — Rolnik Polski", po opublikowaniu na łamach tego czasopisma artykułu M. Jóźwiaka, postulującego wprowadzenie na wsi podatku od obrotu, zdecydowanie i powszechnie opowiedzieli się oni przeciw takiej formie obciążenia.

wykorzystania socjalistycznego podatku rolniczego jako narzędzia oddziaływania zarówno na wzrost produkcji rolnej i stopnia jej rentowności, jak i pogłębienie specjalizacji oraz rozwój procesów inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych dalecy jesteśmy od przeceniania jego roli w dziedzinie przeobrażeń struktury politycznej i społeczno-gospodarczej wsi. Bodziec podatkowy ma najczęściej znaczenie tylko uboczne, wspomagające inne, znacznie ważniejsze działania, np. administracji państwowej, jest on jednym z wielu i to wcale nie najważniejszych narzędzi stymulacji; stąd też i jego skuteczność zależeć będzie od właściwego zharmonizowania z określoną polityką cen, polityką kredytową, zaopatrzenia itp.

Ta, wynikająca z potrzeby ścisłego współdziałania bodźców podatkowych z innymi działaniami administracji państwowej, jego ograniczona skuteczność stanowi niewątpliwie jedną z najistotniejszych przyczyn występowania zarówno w literaturze burżuazyjnej, jak i socjalistycznej poglądów podważających siłę stymulacyjnego oddziaływania podatku rolniczego. Literatura burżuazyjna, uzasadniając bardzo ograniczony zakres stymulacyjnego wykorzystania podatku rolniczego w praktyce wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych, wskazuje na trzy główne tego przyczyny.

Po pierwsze — celem każdego podatku w kapitalizmie, w tym także i podatku rolniczego, jest jego wydajność fiskalna, która doznałaby znacznego uszczerbku w przypadku zastosowania szerokich ulg i zwolnień, jakie towarzyszą nieodłącznie funkcji stymulacyjnej.

Po drugie — pożądany z punktu widzenia realizacji określonych celów stymulacyjnych szeroki system ulg i zwolnień podatkowych wymaga dla swej skuteczności — obok odpowiedniej wysokości przyznanych preferencji — również stabilizacji na pewien dłuższy okres. Podatnik musi mieć bowiem przekonanie, iż przyznana mu w danym roku podatkowym preferencja nie zostanie cofnięta w roku przyszłym i latach następnych: tylko przeświadczenie o stałości ulg czy zwolnień skłoni go do podjęcia określonych decyzji, zwłaszcza natury inwestycyjnej. Równocześnie jednak zmieniająca się sytuacja gospodarcza kraju wymaga częstych zmian w polityce odnośnie poszczególnych klas czy grup ludności, preferowania to jednej, to zgoła innej dziedziny produkcji; pociąga to za sobą potrzebę wycofania się z niektórych już przyznanych ulg i wprowadzenia na ich miejsce zupełnie nowych. Tymczasem, chociażby z tego względu, by nie stracić zaufania podatników, nie zawsze może państwo wycofać się już z raz przyznanej preferencji, co powoduje, iż ulgi nawarstwiają się, obok pożądanych funkcjonują ulgi zupełnie nieprzydatne z punktu widzenia interesów ogólnogospodarczych.

Po trzecie — wielokierunkowość produkcji rolnej, będąca cechą odróżniającą rolnictwo od innych działów gospodarki, utrudnia wykorzy-

stanie podatku jako narzędzia oddziaływania na decyzje rolników. W przypadku istnienia gospodarstw mało wyspecjalizowanych, wielobranżowych, trudniących się „wszystkim po trochu" stymulacja określonych kierunków produkcji nie odniesie często żadnego skutku. Ponadto podatek rolniczy, obciążający łącznie dochód z całej działalności rolniczej, jeśli miałby stanowić skuteczne narzędzie sterowania wielkością i kierunkami produkcji, musiałby rozgraniczyć poszczególne źródła dochodu w gospodarstwie lub nawet zamienić się w kilka odrębnych podatków.[19]

Podane wyżej motywy uzasadniające małą stosunkowo aktywność kapitalistycznej praktyki podatkowej w dziedzinie stymulacyjnego wykorzystania podatku rolniczego muszą być brane pod uwagę także przez doktrynę i praktykę socjalistyczną; zwłaszcza zaś dwa ostatnie mają charakter uniwersalny, ponieważ organicznie wiążą się z samą istotą i specyfiką rolnictwa.

Przedstawiony wyżej ogólny tylko zarys ewolucji funkcji socjalistycznego podatku rolniczego, jak też zasygnalizowane niektóre tylko zagadnienia teoretyczne wiążące się z tą problematyką wskazują, jak niezwykle trudną i skomplikowaną w warunkach gospodarki socjalistycznej staje się sprawa samego wyboru najbardziej optymalnej koncepcji podatku oraz praktycznej jej realizacji.

Niestety, mimo dużej aktualności i wyjątkowej rangi problematyki opodatkowania rolnictwa w socjalizmie, nie doczekała się ona, jak dotąd, szerokiej i pełnej monografii, uogólniającej wieloletnie i bogate doświadczenia państw naszego obozu.

Istniejące w socjalistycznej literaturze prawniczej (zwłaszcza polskiej, radzieckiej i czeskiej) opracowania na temat socjalistycznego podatku rolniczego zajmują się bądź tylko pewnym wycinkiem tej problematyki[20], bądź też koncentrują się na analizie systemu obciążenia wsi w jednym wybranym kraju i to z reguły w wąskim okresie czasowym[21] lub też rozpatrują zagadnienie socjalistycznego podatku rolniczego w ramach

---

[19] Zob. R. W i n i e w s k a: *Obciążenia podatkowe gospodarstw chłopskich w Polsce w latach 1944—1955*, Warszawa 1961, ss. 149—151.

[20] Stosunkowo najbardziej obszerna i interesująca rozprawa H. Renigera, cyt. w przypisie 2, poświęcona jest jedynie jednemu, choć niewątpliwie najważniejszemu elementowi technicznemu podatku, tj. jego podstawie wymiaru.

[21] Taki charakter posiadają, choćby przykładowo, wśród opracowań czechosłowackich B. S p a č i l: *Zemědělská daň*, Praha 1948 i V. Č a d i k: *Zemědělská daň*, Praha 1954; wśród radzieckich — M. J. P i s k o t i n: *Nałogi s sielskogo nasielenija w SSSR*, Izd. Akad. Nauk SSSR, Moskwa 1957 i G. M a r i a c h i n: *Nałogowaja sistiema SSSR*, Moskwa 1952, a z polskich — R. W i n i e w s k a: *Obciążenia podatkowe gospodarstw chłopskich w Polsce w latach 1944—1955*, Warszawa 1961; S. L i n d b e r g: *Podatek gruntowy*, Warszawa 1949 i J. K u c h c i ń s k i: *Podatki wiejskie*, Warszawa 1952.

i przy okazji omawiania znacznie szerszych problemów dotyczących bądź to systemu podatkowego w socjalizmie, bądź nawet ogólnego systemu finansowego [22].

Na tle bardzo skromnej liczby opracowań poświęconych problematyce socjalistycznego podatku rolniczego zaskakująco niewielka jest liczba prac podejmujących zagadnienie jego funkcji, i to zarówno prac zawierających analizę zastosowanych w socjalistycznej praktyce podatkowej rozwiązań prawnych z punktu widzenia realizacji określonych celów tego podatku, jak też opracowań *par excelance* ekonomicznych, traktujących o wpływie świadczeń podatkowych na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych (tak indywidualnych, jak i uspołecznionych).

Brak w pełni zweryfikowanych naukowo danych i analiz w zakresie obciążenia podatkowego wsi w warunkach gospodarki socjalistycznej sprawia, iż, jak dotąd, nie zostały wypracowane w teorii podstawowe zasady strukturalne socjalistycznego podatku rolniczego. Taki stan badań teoretycznych powoduje, iż obowiązujące w poszczególnych krajach socjalistycznych systemy opodatkowania rolnictwa były i są nadal kształtowane raczej pod naciskiem doraźnych potrzeb rozwoju danego państwa, niż pod wpływem teoretycznych wskazówek i postulatów socjalistycznej doktryny finansowej.

РЕЗЮМЕ

Предметом настоящей статьи являются вопросы, связанные с ролью, функционированием и характером сельскохозяйственного налога в условиях социалистического хозяйства. Основное внимание уделяется автором спорной проблеме регулирования и стимулирования области использования сельскохозяйственного налога. Вопреки встречающимся в литературе взглядам о непосредственном противоречии между стимулирующей и регулирующей функциями налога, автор статьи указывает на возможность соединения в нормативных конструкциях сельхозналога обеих этих функций, выдвигая при этом на первый план, однако, стимулирующую функцию налога.

Этот отчетливый примат стимулирующей функции сельхозналога прежде всего вытекает из необходимости удовлетворять все растущие потребности населения в сельскохозяйственных продуктах. Этой главной цели подчинена сельскохозяйственная политика всех социалистических стран, в том числе и налоговая политика.

Подчеркивая широкие возможности стимулирующего использования социалистического сельскохозяйственного налога как инструмента воздействия на рост сельскохозяйственного производства, на углубление специализации и развитие инвестиционных процессов, автор подчеркивает, что налог не является

[22] Chodzi tu m. in. o takie prace, jak: M. Weralskiego: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960 oraz *id.*: *Zagadnienia systemu podatkowego w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1965; jak też opracowanie radzieckich autorów: Butakow, Boczkowa, Szewel: *op. cit. passim.*

единственным и к тому же важнейшим инструментом стимулирования экономических процессов в сельском хозяйстве; причем эффективность этого воздействия зависит, по мнению исследователя, от соответствующей корреляции его функции с другими инструментами политики государства (например, политикой цен на сельскохозяйственные продукты, кредитной политикой, политикой снабжения и т.д.).

SUMMARY

The investigation concerns problems connected with the role, the functioning and the character of agricultural tax in conditions of socialist economy. The author concentrates mainly on the use of agricultural tax — highly controversial as far as doctrine is concerned — as a means of economic regulation and stimulation. Though opinions have been put forward in the literature on the subject that two functions — regulative and stimulative — cannot co-exist, the author is convinced that in the normative constructions of agricultural tax the two functions can be combined, though she adds that in conditons of developed socialism the stimulative function of agricultural tax is of greater importance. The priority of this function is first of all the consequence of the need to satisfy the ever-growing demand for food in contemporary socialist societies which require a considerable increase of agricultural production. The entire agricultural policy in socialist countries has been subordinated at present to this main objective and tax policy is no exception.

The author emphasizes the wide and diverse possibilities of exploiting the stimulative potential of agricultural tax which can become an effective means of increasing agricultural production, increasing investment and at the same time of making agricultural production more profitable and more specialized. However, she also stresses that tax is only one of the ways — and by no means the principal way — of stimulating economic process in agriculture, because its effectiveness depends on properly correlating its function with other instruments of State agricultural policy (e. g. such as the policy of prices of agricultural products, the granting of credits, goods supply etc.).